

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 487 (2022)¹ Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Belgique

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, en vertu duquel : « Le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. au commentaire contemporain du rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire du Congrès le 7 décembre 2020 ;

e. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier aux objectifs 11 « Villes et communautés durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

f. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

h. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

i. à la précédente recommandation du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Belgique (Recommandation 366 (2014)) ;

j. à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Belgique.

2. Le Congrès rappelle ce qui suit :

a. le Royaume de Belgique a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949 ; il a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée avec réserves le 25 août 2004. La Charte est entrée en vigueur dans le Royaume de Belgique le 1^{er} décembre 2004 ;

b. la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans le Royaume de Belgique à la lumière de la Charte. Elle a confié à M. Gysin, Suisse (L, GILD), et M. Berntsson, Suède (R, PPE/CCE) la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte en Belgique ;

c. la visite de suivi s'est déroulée en deux temps : la première partie a eu lieu du 8 au 11 mars 2022, et la seconde du 9 au 12 mai 2022. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs ;

d. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente du Royaume de Belgique auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes avec lesquelles ils se sont entretenus lors de la visite ;

e. les rapporteurs, attentifs à la spécificité de la structure constitutionnelle de la Belgique en tant que pays fédéral dans lequel il n'y a plus de politique nationale en matière d'administration locale, soulignent que les engagements contractés au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale lient juridiquement le Royaume de Belgique, mais qu'il est aussi et surtout de la responsabilité des trois régions (la Région de Bruxelles-Capitale, la Flandre et la Wallonie) et de la Communauté germanophone de garantir la mise en œuvre de la Charte selon la répartition des compétences en matière de gouvernance locale. Les recommandations seront donc adressées au Royaume de Belgique en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, mais leur application incombera aussi aux régions et à la Communauté germanophone.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Belgique :

a. le transfert du domaine des collectivités locales aux régions n'a pas engendré de conséquences négatives pour les collectivités locales et les régions ont renforcé l'autonomie locale ;

b. la situation générale de l'autonomie locale est évaluée en des termes positifs et la grande majorité des dispositions ratifiées de la Charte sont respectées.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

a. le fait que peu de progrès ont été accomplis en ce qui concerne la nomination des bourgmestres par le gouvernement régional en Flandre et la mise en œuvre des

1. Discussion et adoption par le Congrès le 27 octobre 2022, 3^e séance (voir le document CG(2022)43-16, exposé des motifs), corapporteurs : Matthias GYSIN, Suisse (L, GILD) et Magnus BERNTSSON, Suède (R, PPE/CCE).

Recommandations 258 (2008) et 409 (2017) du Congrès. Le système de nomination des bourgmestres en vigueur en Flandre demeure contraire à l'article 8.3 de la Charte;

b. le manque de dialogue et de consultation entre les niveaux fédéral et local sur les décisions ou initiatives du gouvernement qui ont un impact direct ou indirect dans le domaine des collectivités locales;

c. l'absence de procédure de consultation officielle, structurée et systématique entre les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale et les collectivités locales;

d. l'incertitude quant à l'avenir des provinces, étant donné que leur niveau de compétences a été réduit (notamment en Flandre), que leur pertinence sociale et institutionnelle diminue, et que leur existence est ouvertement remise en question par de nombreuses personnes;

e. l'absence de référendums locaux concernant la fusion de communes, aussi bien en Flandre qu'en Wallonie;

f. le manque de liberté de certaines collectivités locales pour reconnaître et rémunérer la performance des employés, en raison de la rigidité des règlements en la matière.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités belges:

a. aux niveaux fédéral et régional:

i. à tirer parti de la septième réforme de l'État à venir pour introduire de manière plus explicite dans la Constitution belge le principe de l'autonomie locale ou, à défaut, à modifier la législation régionale existante relative à l'administration locale afin d'introduire expressément le principe de l'autonomie locale;

ii. à créer au niveau fédéral un organe bilatéral composé de représentants de l'État et de représentants des collectivités locales, ou au moins une structure de concertation, pour permettre un dialogue et une consultation institutionnels sur les questions qui concernent les communes belges, notamment dans le domaine des négociations relatives au droit du travail pour les agents de la police locale, les pompiers et d'autres fonctionnaires locaux payés par les communes;

iii. à achever les procédures en cours visant à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE no 207)» et à prendre les mesures nécessaires pour ratifier l'article 9.7 de la Charte, qui est appliqué dans la pratique;

b. globalement, au niveau régional:

i. à clarifier la question de l'avenir des provinces en intégrant une vision stratégique à cet égard dans les politiques pertinentes;

ii. à modifier la législation pour rendre les référendums locaux obligatoires ou à adopter la déclaration de politique correspondante pour la tenue de référendums locaux sur les fusions dans les communes concernées;

iii. à élargir la liberté des collectivités locales dans le domaine des ressources humaines, afin qu'elles aient plus de latitude pour créer des incitations pour leurs employés et récompenser les bonnes performances.

– en particulier, en Région de Flandre:

- à modifier le processus juridique actuel de nomination des bourgmestres, dans le but de mettre fin à leur nomination par l'exécutif régional de manière à instaurer une nomination automatique par le conseil communal ou à réglementer par la loi de manière plus claire et restrictive les motifs pour lesquels une décision de refus peut être adoptée par ledit gouvernement, et à appliquer pleinement les dispositions des Recommandations 258 (2008) et 409 (2017) du Congrès;

- à traduire dans une circulaire révisable le cas échéant la jurisprudence du Conseil d'État relative au droit des résidents francophones d'avoir accès, dans les communes à facilités linguistiques (*faciliteitengemeenten*), aux documents officiels locaux dans la langue de leur choix pour une période de quatre ans après la soumission d'une déclaration formelle.

– dans la Région de Bruxelles-Capitale:

- à créer un organe bilatéral permanent composé de représentants des régions et de représentants des collectivités locales, pour permettre un dialogue et une consultation institutionnels continus et stables.

– en Wallonie et dans la Communauté germanophone:

- à clarifier la répartition des compétences respectives de la Région wallonne et de la Communauté germanophone, en ce qui concerne les communes qui se trouvent sur le territoire de ladite Communauté.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives au Royaume de Belgique, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.